

## グローバル時代の“セツルメント”再興の意義

— On a New Framing of Settlements in the Global Era —

宍戸 明 美

要旨：セツルメント活動はCOSとともにソーシャルワークの原型として史的に位置づけられている。セツルメントは歴史的遺産としてその価値を捉えるだけでなく、グローバル時代といわれる今日、社会的課題への多様な援助方法が模索されるなかで常に援助の基本を示している視点を押さえる必要があろう。

改めて本稿では、セツルメントの基本的概念を捉え、史的考察を加えながらこの“セツルメント”が今日いかなる形で息づいているのか、その課題を明らかにすることで新たなセツルメント形成の可能性を探ろうとした。その作業のなかで常に課題となったのが時代を超えてセツルメントという慈善活動が存続できる要は資源・資金の調達であった。人の善意に基づいた活動、社会貢献活動がもつ限界に対し、この社会資源の開発にむけてソーシャルワークは伝統的枠組みに対峙し、社会政策の拡大路線か、むしろ専門性へと収斂し限定するのか、その方向を再構築必要があるということを論じた。

はじめに

- I. セツルメント概念
  - II. 地域視点からみたセツルメントの展開
  - III. 社会福祉協議会の運動体と事業体の統合
  - IV. セツルメントの再興と今日的形態
- まとめ

### はじめに

社会福祉の原点でもあり、特に戦後日本の社会福祉の基点にもなったセツルメントであるが一般的には、1960年代頃を境に希薄化し、時には消滅したともいわれている。特に福祉では歴史的用語のように取り扱われている。しかし、果たして伝統的セツルメントは今日に継承されていないのだろうか。もし受け継がれる可能性があるならどのような形態であればその活動をセツルメントという名称で呼べるのだろうか。この問題意識が今回の論文の趣旨である。

西内潔は1959年初版の『日本セツルメント研究序説』（1971年版）で参考文献が皆無に等しいという中で当時の状況をのべている。

西内は、最近、セツルメント研究が盛り上

がってきている（1971年当時筆者注）、とし、「セツルメント・ワークは戦中、戦後一時非常に不振であったが、昭和24年（1949年）のキティ台風を契機として～再建となり、～」とまがきで書かれているように日本におけるセツルメント活動や研究は時代の大きな流れの中、不況や危機という社会・経済における状況不安の局面で再開されてくる福祉活動の要となって救済事業として歴史的にも位置付いている。

グローバル時代の中、世界同時不況をむかえ、先の見えない混迷の中にいる今日、改めてセツルメントのもつ意義の検討が求められる。

セツルメントの伝統的な活動は今日的視点からいうと人格的交流・教育活動と就労支援の社会活動であったといわれるが、世界的な動向としてセツルメントを現在の社会で生起している

ホームレス支援を含めた地域活動の形として注目し、再解釈しようとする流れがまた再開されている。

法的には社会福祉法第二条三項十一で、用語こそそのままではないが「隣保事業」として第二種社会福祉事業に位置づけられ、事業は「隣保館等の施設を設け、無料又は低額な料金でこれを利用させることその他その近隣地域における住民の生活の改善及び向上を図るための各種の事業を行うものをいう。」と規定されており一応歴史的なセトルメントの伝統を引き継いでいることを示している。

戦前から戦後にかけて救済事業の主流として位置づけられていたセトルメントは初期の形態から名称等を変容させながら、どのように時代の流れの中で息づいてきたのか。戦後のめまぐるしい国政の変化に伴う住民の生活形態や多様な価値の変化はその活動自体に変化を起していることはいがないが、どのように変化して存続しているのであろうか。

本稿ではそうした変容を追いながら、初期の理念が戦後どのような形態となって受け継がれ変化しながら今日に継承されているか、先行研究を繙きながら探索する。その目的はそこから“今日的セトルメント”の存続の可能性と混迷する時代のなかで継続的活動するための理論仮説を試みることにあった。

## I. セトルメントの概念

「セトルメント」は欧米の概念に基づいてソーシャル・セトルメントまたは単にセトルメントとよばれており、運動的性格からセトルメント運動とよばれる場合もある。辞書的には「移民、殖民」「生活困窮者の多い地域に入ってその改善をはかる事業団」「細民街に住み、個人

的に接触しながら労働者の向上をはかる社会運動（の機関）」「公共団体、社会福祉援助者等が、スラム街、工場街に住み込み、住民の生活を援助する活動をいう。また、そのための宿泊施設、託児所等の施設をいう。～」等の定義がある。

1960年代前後セトルメントに注目が向けられた当時のセトルメントの定義として、「日本では『隣保事業』という。福祉に欠けている地区に、教養のある人がまず意識的に入り込んで定住することが第一で、次いで近隣の人々と友人として交わり、地域の人々の要求を満たすために仕事が組織立てられる。その目的は、人格的常時接触、人格的交流運動によって、地域の人々の心身両面の向上をはかり、生活改善や防貧事業など各種の事業を行い、住民の要求を入れて、地域福祉の増進を図ることである<sup>(注1)</sup>」とされている。

セトルメント事業を社会教化事業の一つとして捉える場合の必要条件としては、「①斯業者がそのコミュニティに定住し、②隣保に対して常に人格的接触を保有し、③絶えず彼等の物質的精神的欠乏を救助し、かつ、彼等を啓発善導して行く。」と大橋宗嗣のことはを加えて先の西内は説明している<sup>(注2)</sup>。

一般に伝統的セトルメントと称されているものは、大体3つの形態と方向をもっていた。第一には、慈善事業の枠を出ない宗教家を中心となった活動のセトルメント、第二には、行政の関わっている隣保館、公民館活動のセトルメント、第三は、学生中心となっている学生セトルメントにみる運動体セトルメントであろう。

ここで、濱野一郎の最近の思考の枠組みを借用しながらセトルメントの概要の説明を加えたい。濱野もセトルメントはもはや現代においてその意義を失ってしまったのか、という一事に

において、議論をすすめる。従来の対象の場として貧困ないしスラム地区は一般的な地域とみればセトルメントを持ち出すまでもなく、今日の福祉施設である「コミュニティ・センター」と呼べばよいのであろうというのが一般的な見方であるからであろう。なぜ「セトルメント」でなければならないのか。

結果として、濱野氏は日本における戦前セトルメントからの影響は微々たるものであったとしても、今や英米のみならず国際的にもセトルメント再認識の気運があることは事実である、としその実態を明らかにすることで現代のセトルメントを構想する必要があるかといっている。そして、1990年代に改めてセトルメントが注目されるようになった背景は、福祉をめぐる環境の変化である。それは市場主義化、グローバル化、情報化、人口の高齢化、「小さな政府論」、地方分権化、市民の生活の変化と深刻化（ソーシャル・インクルージョン）、コミュニティの崩壊、福祉の措置から契約化、福祉サービスの事業化、福祉供給システムの多元化、コミュニティ・ケア思想から地域での生活保障としてのノーマライゼーション、依存から自立にむけてのアプローチの転換からケアマネジメントと権利擁護等であり、まさに福祉概念も大きなパラダイム転換を迎えていたと、のべ更に直接的には2000年の法改定で取り入れられた福祉サービスへの多様な市場参入によって、規制緩和された業界は市場主義的運営（社会保障、社会福祉の後退と市場原理にもとづく運営）と競争を余儀なくされた。進む産業化のもと、社会福祉が本来追及してきた価値にたいする危機が改めて、19世紀から20世紀にかけて歴史的な分水嶺を画したセトルメント「思想」にたいするまなざしを呼び覚ましているように感じられる、と濱野氏はこの動きを分析している<sup>(注3)</sup>。

## II. 地域視点からみたセトルメントの展開

### 1 「貧困」とソーシャルワークの生成

社会福祉の歴史はやはり「貧困の克服」の歴史であったし、現に今もっとも議論されているのが「社会的排除」という新しい貧困への取り組みである。従って貧困からの回復という課題に集約するとなると当然COSやセトルメントにみる救済史の前提はさげられないであろう。

COSとセトルメントの救済観は、ともに時代の背景から人格的接触・交流という手段を共有するがCOSが道徳的価値判断での選別制がその活動の根底にあるのに対し、セトルメントには貧困は社会的問題として捉え運動から問題解決にむけて活動している違いがみられる。

また、ソーシャルワークからみるとアメリカではその後、民間福祉事業の成立、圧倒的な規模の非営利機関の存在、キリスト教救済観のもと財団や寄付を財政基盤として展開していった。そのため組織の連絡・調整を中心とするコミュニティ・オーガニゼーションの方法が発展した。イギリスでは慈善事業活動は協同組合型、ソーシャル・アソシエーションとして展開していったので、その財源は寄付とともに組合費が中心となり、在宅サービスでみるコミュニティ・ケアへとその方法が変化していったという特徴がみられる。日本の場合は前近代的な社会で民主主義の未発達の下、慈善事業活動が国策として、国指導であったところに英米のCOSやセトルメントが導入されたこともあり非常に特殊な発展をしてきた経緯がみられる。

そこで、更に英米のセトルメントの発展過程の違いと関連組織・団体を整理し、日本の展開からその特徴を考察する。

## 2 アメリカとイギリスにみるセトルメント の発展過程と民間組織・団体

### (1) アメリカのセトルメントの発展過程

辞書的には「初期のアメリカのセトルメントはコイト (Coit, S.) とアダムス (Adams, J) により、それぞれ1886年ニューヨークにネーバフッド・ギルド、1889年シカゴにハル・ハウスが設立されたことに始まる。第二次世界大戦後、セトルメント運動は時代の要請に対応できず、1960年代から1970年代を通じて近隣センター (Neighborhood Center) の方向に展開を求めていった。1979年、全国セトルメント (1911年設立) 連盟はUNCA (United Neighborhood Centers of America: アメリカ近隣センター) に名称を変更し、公私資金により貧困層対策に集中している」と説明されている<sup>(註4)</sup>。

西内潔の分析によると「アメリカのセトルメントが他の国と異にしている特徴は外国人をして、アメリカの生活に適合せしめるための各種の教養に力を注いだ点である。」とし、さらに1951年の『社会事業年鑑』を引き「セトルメント又は隣保館の目的は、人々が如何にして、協同の生活をなし、また、良き生活条件を確保するかを、学ぶのを援助するために、これらの人々と共同事業をなすにある。」としている。更なる説明によると「セトルメントと隣保館を分けているが厳密に言えば分けるべきで、前者は定住者または仮住者がいて、全ての事業が教育的であり、大体、1854年以後にできたものであるが、後者は隣人愛の運動と実践に中心をおき歴史的には古く新約聖書のルカ10章の「良きサマリヤ人」以来の隣人への愛の奉仕である、と区別することができる。」とのべている<sup>(註5)</sup>。これを一般的なセトルメント類型で見ると前者は教育を目的にした運動であり、後者

は宗教を基盤にした慈善活動ともいえる。

アメリカのセトルメントはアメリカのスラムは下層労働者の堆積に加えて、人種間の問題というコミュニティの課題と要求から出発した。したがってこの課題を安部志郎は「インテグレーションが最大の課題となった。Social Gospelの思想に裏づけられたセトルメントは広域社会との架橋の役割よりも、地域社会内の人間関係の調整が強調され、次第にグループ・ワーク中心の施設へと変化していった。第二次世界大戦の頃からセトルメントに総合的な機能が要求されたので、コミュニティ・オーガニゼーションと住民参加の導入が図られ、都市計画による地域改善をいかに受け入れるかの問題に取り組むようになった。しかし、レジデントの伝統はアメリカでは次第にうすれ、セトルメントは主流から脱落していくことになる。1915年ごろから、セトルメントにコミュニティ・チャーチの概念が結合して「コミュニティ・センター」が起こってきたが、間もなく成人教育やレクリエーションのプログラムに転化していき、コミュニティ・センターが活動するようになった。このコミュニティ・センターではグループ・ワークを中心とした社会事業技術が尊重され、ますます専門機関としての色彩を強めていくことになった<sup>(註6)</sup>」とその間の変化を説明している。

#### 1) アメリカのコミュニティ・オーガニゼーションの形成

アメリカの特徴はその後の活動として発展していった財団や寄付を財政基盤とする民間福祉事業であり、キリスト教救済事業であり圧倒的な規模の非営利機関の存在である。そしてその中心活動をコミュニティ・オーガニゼーションへと発展させていったが、その流れを柴田は5段階に整理している。5段階説を引用しながらそ

の内容をみておこう<sup>(注7)</sup>。

第一段階 — COS運動が起こった19世紀後半から20世紀初めCOSのもつ連絡調整がのちのコミュニティ・オーガニゼーションへ

第二段階 — 1910年ごろからはじまり、このころからCOSはケースワーク活動に注目し、連絡調整の機能がはたせなくなり、1909年から1917年までに各地でそれにかわる社会福祉協議会や施設協議会が組織されるようになった。また、このころは各種慈善団体や施設はそれぞれ別々の募金を行っていたが、募金と分配を合理的に定める方法が提案され、共同募金へと発展した。

第三段階 — 1920年代から1940年代ごろまでである。この時期は大恐慌により失業者がふえ、民間の慈善団体だけでは対応しきれなくなったため、連邦政府が各州に補助金をだして貧困問題に対応するようになった。この頃のコミュニティ・オーガニゼーションは「ニーズ・資源調整説」とよばれ、1939年レイン報告でまとめられた。

第四段階 — 1940年から1947年の時期はニューステッターの「インターグループワーク」を提唱した。これはセトルメントやYMCAなど地域のグループの力を活用して問題解決を図る、というコミュニティ・オーガニゼーションの技術であった。

第五段階 — 1950年代にはロス(Ross, M.)が「コミュニティ・オーガニゼーション」理論を確立し、13の「組織化に関する諸原則」を示した。

その後、1960年代には公民権運動や貧困戦争を背景に「職業部隊」雇用対策事業や「ヘッドスタート」教育事業、VISTA (Volunteers In Service To America) などの貧困層へのボランティア活動など貧困者自身の参加による生活改

善と自立促進への補助事業が盛んになり、ロスのプロセスを重視した概念だけでは説明できなくなっていった。ロスマン (Rothman J.) は1968年にロスの理論を継承しながら実践の3つのモデル提唱—地域開発モデル、ソーシャルアクションモデル、社会計画モデルが謳われた。

因みにアメリカの〈コミュニティ・ケア〉は慢性疾患をもつ障害者や高齢者の長期ケア政策の一部と考えられている。特にこれと関係して医療制度メディケア、医療保険制度やメディケイド、医療扶助がある。このためこうした目標には医療費抑制があり、このための効果的なケアマネジメントの実施が求められている。

(2) イギリスにおけるセトルメントの発展過程

フレデリック・モーリスが大学生数名とロンドンのイースト・エンドにおいて労働大学を設立したのがセトルメント運動の萌芽といえる。チャールス・キングスレーは大学の関係者や教会員を率いて社会改善の事業にあたった。従ってセトルメントの最初はUniversity Extension (大学延長講義) から始まっている。1884年にアーノルド・トインビーを記念してトインビー・ホールと命名し、初代館長にはサムエル・バーネットが招請された。その後全英に100ヶ所ほどのセトルメントが建設されたが、これらはいずれも2つのセトルメント教会、「定住セトルメント連盟」か「教育セトルメント協会」に所属した<sup>(注8)</sup>。

1) イギリスの特長

第二次世界大戦後、社会保障制度の進展に伴い、セトルメントの活動分野が縮小され、衰退を余儀なくされるという現象に直面しなければならなかった。

他方、コミュニティ・アソシエーションと

いう新しい運動が台頭し、コミュニティ・センターと表裏一体の関係で発展した。コミュニティ・アソシエーション、セツルメント・コミュニティ・オーガニゼーションによってつくられた土壌から、コミュニティ・ワークとコミュニティ・ケアという英国独自の概念を形成することになった。

第一次大戦後に建設された住宅地区で、住民が集合し交換し合う共同の場をもとめたのがコミュニティ・センターの歴史の起源であるといわれる。コミュニティ・センターの目的は次の4つである。

(一) 信条、意見、興味の如何を問わず、地域住民がレクリエーションの目的をもって、近隣性を高めるために集合する場所である。

(二) 住民が地域社会への理解と関心を深め、地域社会の生活と問題への責任感を強めることを援助する。

(三) レクリエーション、文化、教育活動のために設備と指導者を提供し、住民のパーソナリティの発達をたすける。

(四) 個人ではなしえない自発的グループを組織する。

イギリスのコミュニティ・センターがアメリカの成人教育機関から出発したのと根本的に異なっていて、その特徴はコミュニティ・アソシエーションの組織と不可分な関係において結びついていることである。コミュニティ・アソシエーションは地域全住民を対象とし、住民個人が会員となる組織である。全員加入が原則であり、会員中から選ばれた委員によって運営に当たる。①コミュニティ・センターの運営、②住民の相互扶助、③地域の福祉達成のためのソーシャル・アクションという3つの機能を有する<sup>(註9)</sup>。

## 2) イギリスのコミュニティ・ケアの形成

イギリスはアメリカと違って基本的には寄付と組合費を財源とし、その形態は協同組合型慈善活動・アソシエーション型であった。その活動内容はコミュニティ・ケアの考え方が主流であった。このコミュニティ・ケアの概念は1960年代から広くもちいられるようになった。

イギリス政府の定義のよると「コミュニティ・ケアとは、老齢、精神病、精神障害および身体的・感覚的障害という問題の影響を被っている人々が、自分の家、もしくはコミュニティのなかの『家庭的な環境』において可能な限り自立した生活をおくるために必要としているサービスと支援を提供することである。」<sup>(註10)</sup>

コミュニティ・ケア政策は1920年から1930年代に精神保健・知的障害の分野でみられ、1940年代後半には児童福祉の分野でもみられるが、1960年代はコミュニティ・ケアの推進が政府の重点的な政策目標と一つとなった。その後の政府の動きは以下のとおりである。項目だけをあげておく。

1968年 シーボーム委員会報告—自治体福祉行政の組織改革

1982年 バークレイ委員会報告—コミュニティ・ケア実践のためのワーカーの役割について

1990年代「国民保健サービスおよびコミュニティ・ケア法案」  
コミュニティ・ケア改革1991年から1993年に実施

1997年 ブレア首相政権下の改革—いわゆる「第三の道」の選択

## 3) イギリスの民間地域福祉機関

イギリスにはLDAs(Local Development Agencies) ローカルデベロップメント機構と総称されるボランティア組織が各地にある。基本的に

は基礎的自治体の範囲の地域で活躍する機関であり、その役割は地域の民間活動を支援し、民間組織相互を結びつけ、公私のサービス供給主体の協議を促進する。その活動は広く、福祉だけではなく、地域に根ざして住民や民間団体のボランティア・アクションを支える民間地域福祉機関といえる。

LDAsには3つのタイプがある。

- ① あらゆるボランティア・グループやコミュニティ・グループの支援を行うジェネラリスト機関（CVS＝民間福祉協議会，RCC＝農村地域協議会など）
- ② ボランティア活動等に限定した支援を提供している機能的機関（ボランティアビューロー等）
- ③ 特定タイプのボランティア組織を支援するスペシャリスト機関

LDAsの重要性は民間組織の将来的役割を提起したウルフェンデン報告（1978）により認められその役割と機能を以下のように示された。

- ① ニードの明確化とサービス開発
- ② 民間組織支援
- ③ 民間組織間の仲介・連携促進
- ④ 民間セクターの代表
- ⑤ 個人へのサービス提供（例外的）

1998年、政府とボランティアセクターとのパートナーシップについての覚え書き（コンパクト）が示されたが、地域レベルでのコンパクト（local compact）を進める役割がLDAsに期待されている。これが今でも続いている<sup>(注11)</sup>。

#### 4) イギリスのコミュニティ・ワークの形成・展開

イギリスのコミュニティワークは、慈善や社会改良のトップダウン型の系譜と労働者運動や住宅借家人運動に代表される集団的運動・ボトムアップ型の系譜があり、両系譜の相互作用の

なかで発展してきた。

1982年のバークレイ委員会報告では、ソーシャル・ケアの計画とカウンセリングを統合し、地域社会を基盤としたコミュニティ・ソーシャルワークという疑念が提起されたが、イギリスのコミュニティ・ワークはソーシャル・ワークの枠内のみに収まるものではないとの認識が根強く、それは青少年・社会教育分野、保険・健康政策分野、住宅・都市計画、他文化共生、そのほかさまざまなボランティアな活動やコミュニティ活動にかかわっている。

史的に追ってみよう。

1960-1970年代 コミュニティ・ワークが急速に発達

1968年、ガルペンキアン報告—コミュニティ・ワークの理論体系化

1968年 シーボーム委員会報告—自治体社会福祉行政のコミュニティアプローチ

1970年代にはボランティア・セクターだけでなく、政府補助事業であるアーバンプロジェクトやコミュニティ・ディベロップメントプロジェクト等の実施により自治体に多くのコミュニティワーカーが雇用されて、コミュニティ・ワークの黄金期をむかえる。

1970年代半ばからの経済危機と福祉国家批判のなかでそれは終焉した。

1980年代—1990年代の初頭、市場原理に基づく地域経済政策のもと企業が地域再生開発の全面に立つようになり、失業対策ともなる傾向がみられた。

1990年代のコミュニティ・ケア改革による地方自治体の役割の転換（サービス提供者から民間のサービス購入者へ）、「契約文化」の導入とインフォーマル・ネットワークの強化は、自治体、ボランティア・セクターのあり方を変えている。

最近のコミュニティワーカー調査によると、雇用機関はボランティア・セクター（53%）、行政セクター（42%）、非営利セクター（1%）、その他（4%）であり、複数のセクター・機関からなる「パートナーシップ」によって雇用（8%）

ボランティア・セクターのワーカーはポストの財源のため、短期期限つきが多く雇用が不安で、5割を超えるコミュニティワーカーがその存続のために資金調達活動を仕事の一部としている。

支援方法としては上位をしめているものとして一ネットワーク、能力向上と研修、セルフヘルプグループへの支援、コンサルテーションである。それらと比較して、キャンペーンなど運動的な活動やアドボカシーについては低くなっている。こうした支援内容は、他機関・セクターの協働と参加を標榜する1990年代後半の一連のコミュニティ志向の政策を反映している<sup>(注12)</sup>。

### 3 日本における民間組織・団体とコミュニティ・ワークの形成

日本は地域相互扶助型、家族・親族系支援型が基盤となって特殊な形態で発展した。公的な政策から地域福祉の視点の強調とともにその活動はコミュニティ・ワークへとむけられた。ただ、財政的には半官半民的な活動から明確な財源ソースはなくほとんどがなんらかの公的支援で支えられている。

#### (1) 日本のセツルメントの特徴

セツルメントが日本に入ってきたのは1890年（明治23年）で、当時は社会殖民事業、社会同化事業、大学殖民事業、細民化事業、交友化事業等の訳語で表現されていたが、1921年頃からは「隣保事業」という訳語を用いていた。

日本の場合はイギリスやアメリカの発展の事情とは異にしている。

まず、セツルメント運動の変遷を西内（西内、1971, P74-75）の時期区分を参考にみておこう。西内は四期にわけている。

第一期は1918年から米騒動まで。この時期はセツルメントの草創時代と資本主義の勃興期にあたる。第二期は1937年の日支事変までで、セツルメントの全盛期であり、資本主義の爛熟期にあたる。第三期は太平洋戦争終結まで。この時期はセツルメントの衰退期であり、ファシズムの全盛期となる。第四期は1945年より現在（執筆時：1968年）まで。セツルメントの復興期であり、日本の民主化の時期にあたる。

この間の動きは安部の説明を参考に追おう<sup>(注13)</sup>。

一般に社会事業が慈善事業の観念から脱して、社会連帯思想となっていたのは、時期区分では第一期の米騒動、騒動は無産階級の全国運動として位置づけると、この運動以後のことといえる。もともと英米では資本主義機構によって制限された人間関係の回復を図るセツルメント運動であったが、日本社会では家父長制家族の社会構造と社会通念としてあった「近親隣保の総合扶助の美風」に支えられた封建の人間関係の社会構造の中にあった。従って国家形成に役立つ人間が価値ある行動であったし、貧困の社会的責任は国家の責任であるとは認められていない時代であった。

前近代的社会に導入されたセツルメントは治安警察法（1900年）による労働運動の弾圧と相まって、一方では片山潜に代表される社会主義運動へと発展し、他方では、社会的姿勢を弱めて、宗教的伝道を目的としたり、社会事業技術中心の施設への方向をとらざるをえなかった。1897年に片山潜が東京神谷設立したキン



グスレー館が最初のセトルメントであると言われる。英米のセトルメント運動の影響を受けた片山潜が開設したキングスレー館は片山が労働運動に接近し、社会主義者に成長し、セトルメントから離れていくことによって挫折した。

初期に開設された岡山博愛会、救世軍大学殖民館、岬会館、有隣園、暁明館、救世軍愛隣館、愛染園はキリスト教の伝道と直接結びつき、マハヤナ学園、四恩学園、慈光学園、光徳寺善隣館などの仏教施設においても社会改良的思想は弱められていた。

セトルメントの歴史の第二期は、米騒動の結果、多くの公立セトルメントと大学セトルメントが生まれたところに特徴がある。東京帝国大学セトルメントを中心とする学生セトルメントは本来意図する教育的性格が継承され、特に労働者教育をとおして大学人との交流の場が成立したことは特記されてよいであろう。

この時期、1921年から1926年にかけて設立されたセトルメントが公立であったことは日本の歴史の特殊性を現している。ボランティアな性格を持つセトルメントが地方公共団体の手によって行われたということは、基礎となるべき市民社会が十分成立していないため社会共同体意識が乏しかったということと、不完全な社会政策を補い、階級闘争の緩和剤としての役割を果たしていたということの意味している。

1930年代の日本資本主義の危機、満州事変の勃興を経て、セトルメントは歪められ、国策実現の手段と化していった。

戦後、第三期ではセトルメントは財政的基盤もほとんど消滅してしまっていた。セトルメントの不振は財的裏づけの貧困にあると考えられていた。しかし1958年には社会福祉事業法、第二種事業のなかに隣保事業として認められたにもかかわらず、この隣保事業の一環としてな

される認可事業には措置費、委託費が支出されても隣保施設固有の事業には公費が支出される法的根拠がなく、依然として財源難に苦しまなければならなかった。共同募金の対象にすらならなかった。もう一つの問題はセトルメントの分野が、社会教育法による公民館によって占められたことである。しかも公民館は全国的に普及したのに、セトルメントは法的にも、行政的にも位置づけられていなかった。

しかし、もっとも大きな問題は戦後のセトルメントがかつてと同じ比重と価値とをもって社会のうちに存在を主張しえない理念的不明確さにあるといわなければならない。存在そのものが社会的に問われたのに対し、セトルメントは何も応答することができなかったのである。

ここで、隣保事業について説明を加えておこう。

隣保事業は *settlement work* の訳語である。大正後期からは「隣保事業」として統一された。施設は今日でも隣保館、生活館、社会館、厚生館、友愛館、善隣館、市民館などとさまざまに呼称され、統一されていない。

大正時代においては隣保事業に対してその必要な条件は「斯業者が全き一個の友人として、その隣保に対して人格的接触をなし、絶えずその隣人の福利のために物質的・精神的欠乏を補給し、そのコミュニティに定住または仮住する」(『日本社会事業年鑑1925年』)となっていた。がしかし今日の隣保事業は理念・機能において二つに大別される。

一つはスラムや生活改善を要する地域などの「福祉に欠けた」状態の近隣地域社会を対称にし、住民との人間的接触をとおして、近隣地域全体を改善しようとする専門機関であって、セトルメントと通常呼ばれているものである。

他は一般地域を対象にしたコミュニティ・セ

ンターと呼ばれる福祉施設である。

セトルメントは生活障害の多い近隣地域社会に社会共同体を形成するための働きの一つである。

因みにここではコミュニティとは、地域住民が健康にして文化的な生活を享受し、適正な職業に従事し、地域に対する責任を連带的に負うだけの意識をもつ共同体のこととしている。

最近の動きについて、濱野は「現代セトルメント」の類型としてまとめている<sup>(註14)</sup>。「セトルメント理念を追求していこう」という思考をもつ団体を仮に「現代セトルメント」と名づけて考察すると決して本質的なものではないが施設の運営方針として地域社会にどのようにアプローチしようとしているかのニュアンスによっていくつかの種類にわけることが可能としている。

第一のタイプに釜ヶ崎地区、山谷地区、寿町地区のように目に見える貧困地域での諸団体の活動（伝統型）

第二のタイプは保育所をはじめとする通所施設を事業運営しており、そのうえで、地域へのアプローチを第一義的的事业をして方針化している「コミュニティ・センター」

第三のタイプは入所施設運営を中心としている法人が理念としてセトルメント思想を揚げ、地域にアプローチしている「施設型」

これらを称して「現代セトルメント」と呼んでいるがこれらの分野が相互に各残と分離されるわけではなく、いわばグラデーション的曖昧さを伴っているのが現実であるが仮説的モデルとしている。

そして、現在でもなお、「全日本事善組織施設協会」がセトルメントの理念をまもる活動団体としている。こうしたセトルメントを仮にということで「現代セトルメント」といって、区

別してその意義を強調している。

## (2) 日本における民簡組織・団体

日本では地域に関わる営利、非営利民間組織・団体は多様な様相を呈している。

それらは、社会福祉法人、社会福祉事業団、社会福祉協議会、生活協同組合、農業協同組合の他、特定非営利活動促進法（1998年制定）にもとづく特定非営利活動法人（NPO法人）なども含まれる。更に最近では、介護保険事業や障害者自立支援給付事業、その他の福祉サービスを就労の機会として組織化したワーカーズ・コレクティブやコミュニティ・ビジネスなども生まれてきている。また、当事者団体・セルフヘルプグループ、地域のさまざまなボランティアグループなどがある。

さらに、このような社会、経済的な環境のもと、地域福祉にかかわる民間組織・団体は地域福祉の発展にどのような役割を果たすべきか。こうした組織や団体の持つ特性を5点ほどにまとめられる。

その特性は

- ① 地域社会において経済効率だけでは計れない新たな価値を創出すること
- ② 制度の範疇外であるニーズの掘り起こし対応をすること
- ③ 地域に潜在的に存在する新たな社会資源を改革したり開発すること
- ④ 行政で対応できないニーズに迅速に意志決定を行い柔軟に対応すること
- ⑤ 地域の人材や資源などを効率的、効果的に活用すること、などがあげられる<sup>(註15)</sup>。

ここで、慈善事業としてのセトルメントの概念を明確にするため、既存の民間組織や団体の種類とその内容を先の『地域福祉辞典』（2006）を参考にまとめておく。

i NPO法人—1998年制定，現在2006年6月末全国で2万7414の団体が認定を受けている。NPO法で定める17の特定非営利活動のなかでは，保健，医療，福祉の増進や社会教育の増進，まちづくり，子どもの健全育成など社会福祉に関連する活動が多い。

ii 社会福祉法人—1951年社会福祉事業法が制定されたに伴い，社会福祉法人も制度として創設されたが，その後事業法の一部改正がおこなわれ2000年の社会福祉法が成立した。このなかで社会福祉法人法の経営原則（第24条）および（第26条）が規定された。これにより，運用に制限があるものの，自主的に経営基盤の強化を図り，福祉事業に支障のない範囲においてその収益を公的事業への資金充当（収益事業）ができることになり，サービス提供においても質の向上及び事業経営の透明性が求められるようになった。

また，それに従って従来のサービス提供機関は公的機関または認可機関（社会福祉法人）を基本とした，2つの提供体制とボランティア団体だけであったのが，規制緩和による多様な組織，機関の参入によりサービスの質においても競争原理が持ち込まれ市場原理のなかでの経営強化能力がもたえられるようになっていった。

iii 生活協同組合—協同組合の一形態である。協同組合を「共同で所有し，民主的に管理する事業体を通じ，共通の経済的，社会的，文化的ニーズと願いを満たすために，自発的に手を結んだ人々の自治的な組織である」と定義している。我が国の生協は厚生労働省が所管する消費生活協同組合法にもとづいて運営されている。

福祉サービス供給システムを厚労省が設置した研究会報告書（1989）では大きく3つにわけ，生協のサービスの位置づけを自発的福祉

サービス供給システムを中心に他の部分，公共的福祉サービス供給システム，市場的福祉サービス供給システムにも広がるということを指摘している。

しかし，一方で，生活課題への対応が組織内で自己完結され，地域の行政，社会福祉協議会，福祉関係団体，住民組織との連携に弱さを残している。

今後はその独自の性格を生かしつつ他の諸団体との協働を強め，地域福祉の推進者として，新たな展開が期待される。

（\*現実の状況—新聞記事〈2007年7月16日朝日新聞〉によると財政の困難さともう一つ，地域での組合員の参加が伸び悩むこと，また同地域にある同種企業との競争に勝てないという事情を伝えている。）

iv ワーカーズ・コレクティブ —日本でのこの活動は神奈川県的生活クラブ生協の事業委託からはじまった。実態は220団体，メンバーは6000人を超える。（2005年3月末）

ワーカーズ・コレクティブとは：

ア 雇用・被雇用の関係ではない，主体的な働きかたで，全員が出資し，経営し，労働することを基本とした「働く人たちの協働組合」

イ 地域で安心して暮らすために必要なモノ，サービスを生活者・市民の視点から提供する非営利の市民事業

ウ 自分を生かす仕事，地域づくりや環境保全に貢献する仕事，制度に規制されることなく，「自分らしさ」をもとめられ，ひいては人本位の生活支援サービスが地域福祉コミュニティ形成する目的がある。

こうした活動は社会システムを請け負う仕事から参加型に転換するための手法として期待される。

具体的には2007年度から始まる団塊世代が

そのキャリアをいかした仕事の場として受け止められる受け皿ともなる。また多重債務、ホームレスなどの今日の問題や孤独な暮らしをしている人々への起業・就労の多様化をしめし、スロワーク、スロライフの実現をはかることが求められている。

v コミュニティビジネス 一後に改めて議論する。

定義：経済産業省では「市民が主体になって、まちづくり、環境問題、介護、子育てなどの地域のさまざまな課題をビジネスの手法で解決すること」をコミュニティビジネスとしている。具体的にはボランティア活動組織や任意団体、NPO、個人事業者等による多様な主体によって、これまで市場化するまでに至っていなかった地域の課題やニーズに、住民が主体的にかかわることで事業化した「問題解決型事業」と、人や物、場所、情報などの資源を活性化し、事業として稼働した「資源活性化型事業」がみてとれる。またこれらの事業が活発に展開するために、コミュニティビジネスを支援する中間支援機関も存在している。

以上日本に見られる民間組織・団体の代表的なものを取り上げてみてきたが、各事業体の特性をだしつつも理念やサービス活動において共通の、市民に安全、安心、安定した生活支援、地域をささえる労働力としても評価されるが、こうした準市場型活動は今ひとつダイナミズム、活性化が求められる。その為の仕掛けが必要であろう。

### Ⅲ. 社会福祉協議会の運動体と事業体の統合

#### 1 社会福祉協議会の源流

社会福祉協議会（以下社協）は戦後、GHQ、厚生省の指導の下に日本社会事業協会（1947

年中央社会事業協会\*と全日本私設社会事業連盟が合併）、恩寵財団同胞援護会（1945年軍事援護会と戦災援護会が合併）全日本民生委員連盟（1946年全日本方面委員連盟改組）の三団体の官制的な再編成によって1951年1月に中央社会福祉協議会の結成（翌年全国社会福祉協議会連合会、1955年には全国社会福祉協議会に改組）によって現在の社協が設立された。さらに同年中には、全都道府県の社協の結成が行われている<sup>(注16)</sup>。

(\*なお、この中央社会事業協会は1908年設立された中央慈善協会が前身である。)

自発的な社協の創設の要請であったにもかかわらず、戦前の体質を温存したままの半官半民的な全国的社会事業連絡団体が、「公私分離の原則」により、形式的に「公」から切り離され、組織化が行われたという批判は今もって議論に残っている。

このような社協の創設の特殊性からも、必ずしも社協がセツルメント活動を引き継いでいるといいきれないが、その影響はやはり社協の理念の根底にあらう。いずれにしても、英米で発展したセツルメントのもつ理論はコミュニティ・オーガニゼーションというソーシャルワークの方法を軸に地域社会の向上に活動したもので、占領下のもとでの民間社会事業組織の再編はその過程においてコミュニティ・オーガニゼーションの理論をうけて発足した。

特にアメリカのコミュニティ・オーガニゼーション理論そのものも自由主義に基づくものであったが、その方法を社協活動は非常に特殊な日本の状況の中で受け継ぎ、特殊な地域活動の主たる担い手として法的の規定された民間団体として位置づけられたのであった。

このように戦前の地域を基盤とした社会事業の諸活動とその継承としては、隣保館などの

セトルメント運動や方面委員活動が挙げられるが、ここではセトルメント活動の理念や機能が社協活動、特に初期社協の成立の中にどのように継承されていったのかの視点に絞ってみたい。

## 2 社会福祉協議会の設立

社協の設立において決定された「社会福祉協議会組織基本要綱」（1962年4月）では社協の目的及び性格について以下のように規定している。（性格）「社会福祉協議会は一定の地域に於いて、住民が主体となり、社会福祉、保健衛生その他生活の改善向上に関連のある公私関係者の参加、協力を得て、地域の実情に応じ、住民の福祉を増進することを目的とする民間の自主的な組織である」

1951年の社会福祉事業法制定当時は全国および都府県社会福祉協議会が規定されたのみで、市区町村社会福祉協議会は法的には規定されていなかったが、1983年に市町村社会福祉協議会の法制化、続いて1990年には指定都市および区社会福祉協議会についての位置づけをした。

その後、制定された「新・社会福祉協議会基本要綱」（1992年4月）でその性格を規定している。

- ① 地域における住民組織と公私の社会福祉事業関係者等により構成
- ② 住民主体の理念に基づき、地域の福祉課題の解決に取り組み、誰もが安心して暮すことのできる地域福祉の実現をめざす
- ③ 住民の福祉活動の組織化、社会福祉を目的とする事業の連絡調整および事業の企画・実施をおこなう
- ④ 市区町村、都道府県、指定都市、全国を結

ぶ公共性と自主性を有する民間組織である

その後、2000年の社会福祉法では第10章第2節で社会福祉協議会が取り上げられ、第109条において市町村社会福祉協議会及び地区社会福祉協議会でその目的、性格など規定され、その一では社会福祉事業法の74条4項をうけて「社会福祉を目的とする事業の企画及び実施」という事業体としての社協の活動を求めている。

社協の生成は2つの流れから見る必要がある。一つは民間社会事業化の流れであり、もう一つは地域組織化—ソーシャルワークからみた組織化方法である。

戦後のわが国ではコミュニティ・オーガニゼーションは民間社会事業組織の再編のなかで、事業・団体・施設などの組織化をはかる方法として導入された。そしてこの方法は日本の土壌にあった社協の理論の形成過程において重要な位置づけをしめ、原点となった。

一方、先のセトルメント活動は戦時中授産所、保育所、相談事業、クラブ活動を行っており、戦後、苦しい生活ではあったが、戦前から家族や地域社会の相互扶助はある程度機能しており、むしろ緊急課題は引揚者、戦災者、生活困窮者などを対象とした収容型施設事業の整備となった。しかしセトルメントの数は1947年、厚生省調査では101ヶ所、減少していた。更に社協が設立された1951年には51ヶ所と更に減少傾向を示していた。

戦後は数でみるように公私分離の原則の下でセトルメントは衰退を余儀なくされた。その原因としては①1951年の社会福祉事業法の制定に隣保事業が制定されず、財政的には事業ごとの措置費や委託費によって左右されたこと、②セトルメントの活動が共同募金の配分にならな

かったこと、③社会教育法による公民館活動がセツルメントと重なった。こうしてセツルメント本来の機能や事業は縮小し、衰退していったのである<sup>(注17)</sup>。

### 3 事業型社協と地域福祉の総合的推進の方法：「運動体」と「事業体」の統合化の課題

先の源流でもふれたが、1992年4月社会福祉協議会は「新・社会福祉協議会基本要項」を策定した。これは、福祉関係8法改正（1990年6月）による市町村の役割重視、在宅福祉の充実などの福祉改革に対応するものであり、従来の実践の総括とともに社協の新たな活動方針、「事業型社協」を打ち出したものであった。それは社会福祉事業法に加えられた第74条4項の「社会福祉を目的とする事業の企画・実施」を具体化する取り組みであった。「事業型社協」は社協における福祉サービスの供給を強調することからこれまでの地域組織化を社協の基本機能とした「運動体」から、福祉サービス供給を基本機能とした「事業体」へ社協を転換したこととなり、社協にとって大きなターニングポイントとなった。そしてこの事業型社協は「運動体」と「事業体」を統合化し、今後の地域福祉の総合的推進の方向を示すものとして注目を浴びた。

その後、1998年の社会福祉基礎構造改革（中間報告）は措置から契約による利用制度への転換などの提言をうけてその基本的方向がしめされたが、その柱にも福祉サービスの供給主体の参入促進が謳われた。更に2000年の「社会福祉法」制定により社会福祉事業法が大幅に改正された。ここでは更なる地域福祉の推進、地域福祉権利擁護事業の法定化（福祉サービス利用援助事業へ）、地域福祉計画の策定などが含ま

れ、社協の地域福祉活動「運動体」と規制緩和された福祉業界への事業の参加が増す中、「事業体」としての役割がますます期待された一方で民間の自由組織としての性格をもつ社協が在宅サービスを実施するという事実と、本来の機能である社協のコミュニティ・ワーク活動との関わりへの疑問もだされた。

社協が直接サービスを提供する理由および課題を山口稔は述べている<sup>(注18)</sup>。以下山口の議論を引用・参考にしてまとめている。

- ① 地域社会の問題の発見からその解決までの一貫した対応をはかるためにも、組織化機能とサービス提供機能が包摂される。
- ② 財政的制約や行政下請け化の回避のためにも在宅福祉サービスへの取り組みはその質的飛躍を求められる。
- ③ 社協は民間組織として先駆的、柔軟性、創造性と公私関係者の参加により高い今日強制により、安定かつ継続的な在宅福祉サービスが提供できる。
- ④ 社協は他の組織などに比べ、在宅福祉サービスの制度化や民間財源を含め財源確保に取り組むことができる位置にある。
- ⑤ 社協は在宅福祉サービスは地域組織化活動をその前提としており、その点では地域組織化活動に支えられた在宅福祉サービスが可能である。

振り返ってみると個々の市区町村協が供給主体になれるかどうかの判断はどのようにみるのであろうか。

その要件としては①地域住民、当事者およびその組織、関係機関・団体などの賛同が得られること、②事業の不適当な競合がないこと、③事業の拡大や固定化が組織化活動を妨げないこと、④社協の体制、専門性、運営能力など、その力量にふさわしいものであること、⑤個々の

市区町村社協が自主的・主体的に判断できること、⑥在宅福祉サービスの運営が財政面も含め、健全に成り立つことなどである。

事業型社協は5つの部門（機能）を兼ね備えている。

①生活・福祉問題を抱えた住民の個別ケースにかんするケアマネジメント部門、②公的サービスの受託運営、住民参加型在宅福祉サービスの開発・推進にあたる福祉サービス推進部門、③地域福祉活動の手法を活用し、地域組織化活動を行う地域福祉活動推進部門、④地域福祉活動計画、福祉組織化、福祉サービス運営に関する業務管理部門、⑤幅広いボランティア活動の支援・振興に取り組むボランティア事業部門である。

事業型社協の持つ課題について以下のことが考えられるだろう。

- ① ケアマネジメントに代表される個別ニーズの充足、ケース・レベルの問題を組織的に解決していく方法やシステムづくりにその意義がある。今後は福祉・医療・保健などの専門機関との連携のなか高度化させることが重要である。
- ② 事業型社協の目的は最終的には福祉コミュニティの形成にある。小地域福祉ネットワークづくり、当事者の組織化、そしてNPO団体への支援・協働など幅広く住民の参加を得て事業型社協を推進していかねばならない。
- ③ 今後最大の事業者として大きな位置づけされることになるが、サービスの適切な運営・管理を行う民間の非営利組織であるということで経営という視点と整備-強化が求められる。
- ④ 1998年のNPO法で福祉NPO団体への支援の強化とともに公益性と公共性をもつ

社協は住民ニーズの即した質の高いサービスや効率的・効果的運営が求められる。

- ⑤ 現在の社協の財源はその約7割を補助金と在宅福祉サービスなどの委託金などによる公費によっている。具体的には2001年度の資料であるが、全国で約11万人の職員を擁し、一社協あたりの財源構成は補助金18%、受託金23.6%、介護報酬31.7%、その他会費、寄付、共同募金配分金である（この数値は「地域福祉辞典」P308から引用）。
- ⑥ サービス利用者の選択にたいしてその契約手つづき等が困難な住民に対して社協は権利擁護的な機能をもって対応していくことが求められる。

一方、特記すべきことに、この事業型社協になって従来のコミュニティ・ワークの発想から、地域社会共通の福祉問題の解決に取り組むという方法に個別ケースの問題解決をする仕組みを位置づけたことであった。そして個別問題解決のために小地域福祉ネットワークなどの地域組織化、新しい福祉サービスの開発・運営やその調整のためのケアマネジメントの取り組みなど、まさに直接サービスの提供と組織化活動との一体化が生まれたのであった。

基本的に事業型社協の第一の目標には福祉コミュニティ形成が置かれなければならない。問題はあがあるが、実際に数多くの機能をこなすことを求められる社協であるが、運営体制を整えるためにも財源確保のための条件整備はそのサービスの質を確保するためにも避けて通れない課題となっている。いずれにしても真の住民主体の組織前提の質を求める活動展開にこの財源問題の戦略的検討が必要である。

しかし、果たしてこの重い課題を実践のなかで事業型社協にどのように組みきれるかであ

り、やはりこの統合は試金石となろう。

#### IV. セツルメントの再興と今日的形態

##### 1 改めてセツルメントの理念の変遷

今までの考察から改めて、セツルメントのその思想と意義を阿部志郎のセツルメントの歴史的意義観に依拠しながら整理してみよう<sup>(注19)</sup>。

まず、「社会福祉の歴史でチャルマーズの運動、COSなどコミュニティなどに深く関わった活動はあったが、コミュニティに基礎を置いて事業を展開し、その改善を目的にしたのはセツルメントであった。セツルメントが貧民・失業者の友人たろうとただけでなく、地域住民を対象として、包括し、～人格的交流を基礎として住民の持つニーズの実態を明らかにする調査を重視したことにある。」と阿部はその意義をのべる。

セツルメントの思想としてもそこには単なる慈善事業に終わるのではなく地域住民のニーズ調査発掘により、地域の改善のための運動体であったこと。そして教育活動をとおして自立に向けての支援があったことなど社会福祉の理念を形作っていたし、セツルメントは単なる共同利用の施設ではなく、人間関係を地域組織化へと方向づけるものがあったこと、など今日の地域福祉への土台としてもその意義をみることができる。

言うまでもないが、その簡、ケースワーク、グループワーク、コミュニティ・オーガニゼーション・コミュニティ・ワーク・コミュニティ・ケアとしてその専門的方法がうまれたが、今日の福祉の中心的課題でもあるコミュニティ・デベロップメント、ソーシャル・アクション、そしてネットワーク・チームワークという協働の方法、そして連携思想までつながっていると思

われる。

さらに、ここで、セツルメントの理念の変遷とその形の継承を今までの考察からまとめてみよう。

セツルメントは時代の変遷の中で、現在多様な形態や活動としてその理念が受け継がれてきていることは確認できた。日本でも先に名称だけをあげたが、直接の形ではないが、多様な民間組織がセツルメントのもつ機能を何らかの形で受け継いでいる。

直接の継承としては5つぐらいにまとめてみた。

第一に隣保事業としてあるセツルメントーコミュニティ・センター

第二に慈善組織協会の流れから社会福祉協議会

第三にCOSの流れももつ民生委員

第四に社会教育からでている「公民館」

第五にセツルメントの思想もって活動している全国地域福祉施設協議会

勿論現代におけるセツルメント研究の意義にもつながるがセツルメントの継承をどのように考察するかは議論となるところである。また議論の中には一概に上記のように継承されたとは言いがたいところもあろう。

しかしながら、セツルメント活動の現在の実動部隊としてはやはり社協の存在は地域的視点からは重要であろう。

慈善事業活動の一躍をになって英米で発展してきたセツルメントは日本では戦後の封建的な価値をひきずったまま、住民の意識も民主主義の思想が根づかないまま、官指導の未成熟なセツルメント活動が動いた。セツルメントの歴史でみたようにその定義にみる初期のいくつかの原則一定住：人格的交流、教育活動、就労支援、グループ活動、調査などが一定流れの中に



みられたが、セトルメントのもつコミュニティ・オーガニゼーションの方法を媒介に引き継がれていった中心的組織は「慈善組織協会」、後の「社会福祉協議会（社協）」の成立プロセスに継承がみられる。

その社協も初期の法的規定から社協理論を整理してみると大きく変化してきたことがわかる。隣保館にみる地域の慈善活動団体は、後の非営利組織団体として受け継がれ、地域における様々な活動、特に1998年のNPO法律制定以来増え続けるボランティア団体の中で、当時の理念は一定継承されていた。社協は地域の組織化と運動化の手法を受け継ぎ、諸団体、専門機関等の連絡・調整というセツメントのもつ活動を行ってきている。

その後、在宅サービス等の事業が規定されてくる中、社協の事業化が論点となっていった。

制度にともなう事業化の変化を追ってわかることは、あくまでも社協はその成り立ちから民間団体といえども地域住民のための公益・公共の利益を目的にいわば法制度の規定の中での活動となり限界がある。自立して、真の意味の住民主体の社会サービス事業の展開をこのままでは進めることは困難であろう。先の財政の構成からもわかるようにやはり自立組織団体として動くためには新たな理論枠をつくらないと真の意味で事業型にもなりきれず、さりとて民間事業との競争に先駆けて走ることもできない。やはり社協は様々な非営利セクター、営利セクター、公的セクターのネットワークと連携がその機能であり、時にはパートナーシップとして他のセクターを支援する役割をその中心に置くことがその中心機能であろう。

以上の分析から、次に従来の慈善目的ではなく、事業目的で、その手法もビジネス手法である第3セクターといわれる組織体—企業体とし

ての社会起業に注目してみたい。

## 2 セトルメントと「社会的企業」の位置

史的変遷の事業一覧のところで少しふれたが「コミュニティビジネス」、つまり「社会的企業」（「社会起業」ともいうが、詳しくはここでは触れない。）の意味を再度検討にのせてみたい。それはセトルメントの意図する理念の表現と活動の違いは大きい、中心としてきた人間観がどの程度発展させられるかによって「新たなセトルメント」の台頭としてみるのが可能である。このことが理論的に証明できることが研究の中心的課題でもある。

改めていうまでもないが、最近盛んにマスコミ等で紹介される「ベンチャービジネス」と一体となるものではないが、ベンチャーのもつ挑戦力と企画力、さらには経営力によって産業界で勝負していくたくましさ、ダイナミックさはこれに学ぶものがある。

さて、ここでは“社会的”に込められた内容を確認しながら、ベンチャービジネスとの違いとともに、どういう点で「新たなセトルメント」としてみようとするのかを議論していく。といっても仮説的理論の範囲でみようとするものである。しかし、世界勢は大きく変化してきている。特に福祉業界の苦しさ—空中分解（注：古川孝順講演での言葉）のではないか—というほどの危機にある今、福祉そのものも姿をかえて生き残っていく必要があるという現実も無視できないであろう。

## 3 「新たなセトルメント」登場の背景

1970年代石油危機に始まって2007年代世界同時不況の今日まで、経済危機に襲われるたびに大量の「失業」、「貧困」2大問題が発生し緊急取り組みとともにその対策が求められる。そ

してその度に福祉政策はそれぞれにパラダイム転換が求められた。

そうした中、「社会的排除と就労課題」の解決を掲げて社会的企業運動が生まれている。セツルメントの活動も歴史的にこの貧困と就労が基本的な課題であり、その解決のための運動体であった。その意味で今回「社会的企業」活動を「新たなセツルメント」への再興と捉え、それを論証できる資料として、この論文でセツルメントの歴史から理念、その形態とその議論を重ねてきた。ただ、どうしても超えられない壁があるとしたら、利益事業としての団体・組織をその枠組みに入れることが理論的に可能かどうかである。基本的には収益を第一義的な目的にはしない活動は慈善活動の範囲であり、その範囲を伝統的には社会事業として位置づけてきた。目的も機能も共有しながら、その手法としてビジネスモデルをもちいることを果たして社会福祉の理念の範疇として捉えることができるのであろうか。

古川孝順は先の講演でもふれたが、これからの「社会福祉の存続」への不安を述べるなか、福祉はソーシャルワーク技術に限定するのか、社会政策として拡大するのか、またこのグローバル時代の危機に再度理論枠のパラダイム転換が求められているようだ、ということを書いていた<sup>(注20)</sup>。

すでに一定規制はあるものの公益、収益事業を展開する社協は事業体として活動する道を歩き始めている。まさに社会福祉は社会政策の枠組みを拡大し、事業型福祉の道も選択する時がきたのかもしれない。そのための法整備とともに、従来の社会福祉理論の検討が求められる。

#### 4 「社会的企業」活動への期待

ソーシャルビジネス、コミュニティビジネ

ス、社会起業ともよばれているが国によってその名称や活動も違っている。しかもともと「社会的企業」は発祥の源流から世界的な不況や社会情勢の不安なとき、公的な機関（第1セクター）でも民間の機関（第2セクター）でもなく、中間的組織（第3セクター）として市民のなかから社会的問題の解決にむけて立ち上がってきた組織である。ビジネス手法をもって収益事業に携わるが、得られた収益は地域社会に還元していくある種の社会貢献活動である。現在この組織をどのように位置づけていくのか、その理論的枠組みの規定はなく、組織も非常にわかりにくい。しかし世界的な潮流として注目をあびている。この組織活動を福祉理論で位置づけようとする立場から穴戸は京極氏の「社会市場論」を援用し、「社会的市場論」を用いて議論を試みた<sup>(注21)</sup>。主張はソーシャルワークの機能拡大を図る為にその政策的枠組みを担保することで新たな領域の活動が展開でき、なかなか解決されにくい隙間産業となってしまう福祉問題を捉えていくことができる。この議論は前掲の論文にゆずりたいが、地域社会に新たな社会的価値、経営革新をもたらす可能性がある。またその事業形態は様々な形であらわれている。例えば、NPO法人、株式会社、中間組織法人、ワーカーズ・コレクティブというように、いずれもグラデーションがかかり、微妙な差異で単なる収益優先の企業との区別がつきにくいところに陥りやすい。

まず議論の焦点は、根本的な疑問として、果たして社会福祉事業としての枠組みに取り入れることができるのであろうか。果たして福祉の土壌で議論することができるのか。その事業の性格をとらえ、説明できる理論枠がつくれるのだろうか。社会福祉の理念も歴史の変遷から整理しがいものが残るのであろう。たとえば、介

護保険への民間事業の参入で“コムソンの不正事件” 躓いたように、生活弱者への支援を中心とする福祉サービスにはなかなかなじみにくいものがあると同時に非常の危険と表裏一体のものとなろう。現在の社会福祉協議会の活動も事業体としてどの程度その公共性・公益性を維持できるのか、以上のような疑問に対し更なる動向に注視していく必要がある。

社会的企業はその可能性とともにそのネガティブな課題も多い。例えば市場化していないサービスを有志によって立ち上げたものが多く、市場サービスでは人、モノ、カネの動きを想定した事業計画が立案されている事業が少ない。このため、補助金や公共事業の委託等による運営支援の有無が事業の継続を左右しているものが多い。人的投入や運営資金の確保をはじめとする経営力を構築する必要がある。

このように①財政基盤が脆弱と持続可能な経営、②多くは小規模企業であるため、社会的な地位が確立しにくい、③営利、非営利民間組織・団体との区別がつきにくく、利用者にとってはわかりにくい組織であり、その為危険なビジネスにはまり易い等がまず問題としてでてくるだろう。

一つの取り組みとしてはイギリスのLDAs例にみるような中間支援機関形成とその機能と強化と第三者による事業評価などのチェックシステムの確立を図ることが必要だと思われる。

そもそも確認したいのは、社会起業はボランティア組織ではないので、組織目的を追求するためにビジネスを行うが、収益をあげても利潤の個人分配をしない、利潤追求のための会社組織ではない。もっともその意味を取り上げたいのは、得た収益を社会貢献のために再投資する利潤循環型の社会組織であって、単なるベンチャービジネスではない相違点である。その価

値は今日の財源問題をはじめとする社会資源不足を解決する循環的供給システム作りのきっかけとなることへの期待である。

地方分権と規制緩和が時代の要請であり、主流となってきている今日、果たしてソーシャルワーク理論は持ちこたえられるであろうかという危機は迫っている。

例えば、コミュニティ・デベロップメントなどの新しい方法を説明できる新たな理論枠の検討が求められるところであろう。

牧里毎治は「ソーシャルワーク研究」の巻頭言で「社会起業家と社会事業家」というタイトルで書いている<sup>(註22)</sup>。

「社会福祉を社会事業と呼んでいた時代のソーシャルワーカーの前身は社会起業家ではなかったのかという思いが募ってきてしかたがないのである。～」まさに牧里の募る思いは、その原型が「セツルメント」の分析にあるのではないかとと思われる。

本稿の目的もその「社会起業」つまり「社会的企業」は探求に値するものではないかという仮説的理論をたて、それを「新たなセツルメント」として成立することを示そうとしたものである。

## まとめ

従来の救済事業としてのセツルメントは時代の変遷のなかで多様な形態をとりながら、また、その目的や機能は時代の要請や体制によって変化してきた。

しかし、セツルメントという名称は多くは衰退してはいるが、セツルメントの持ついくつかの理念を継承しつつ、大きくは5つくらいの形態で存続している。しかし、その実態は力強いものではなく行政事業の請け負いの活動と

なって公共と公平な理念を堅持することがむずかしいことは明らかである。特にセトルメントの持つ地域化と組織化、運動体と事業体等を受け継ぎながら半官的事業活動から脱皮すべき自立を掲げている社協さえ、逆に財政問題を筆頭に生きのびていくことで精一杯で本来の活動にまで行かないのが実情のようだ。

こうした福祉サービスの現状の中、いわば「新たなセトルメント」として注視されているのが「社会的企業」といわれる活動で世界的な潮流となっている。特にイギリスでは行政パートナーシップを組みながら多くの福祉産業事業や活動を支え、ソーシャルポリシーの中心的な活動部隊である。

この新しい動きとして台頭してきた、事業体と運動体との2つの考え方の統合のために、求められる主な課題は

- ① 経営マネジメント手法の開発
- ② 委託事業をうけるための連携—パートナーシップの形成
- ③ 中間支援機構事団体の存在と事業評価のシステム作り

とされる。以上のような視点からこの論稿を通して取り上げてきた根底的な課題は、社会福祉概念のパラダイム転換、拡大理論の発展であり、その理論再構築への問題提起としてその必要性を論じた。

## 注・参考文献

### 〈注〉

1. 浦辺史編 (1966)『社会福祉事業辞典』ミネルヴァ書房
2. 西内潔 (1971)『日本セトルメント研究序説』童心社 P5

3. 濱野一郎 (2007)「セトルメントと現代—伝統と適応」『聖学院大学総合研究所紀要』聖学院大学総合研究所 No. 37 P149-150
4. 日本地域福祉学会編『地域福祉辞典』中央法規出版 P81
5. 西内潔 (1971)『日本セトルメント研究序説』童心社 P13-14
6. 安部志郎編 (1987)「セトルメントからコミュニティ・ケアへ」1 地域福祉の思想—2『地域福祉の思想と実践』海声社 p37-38
7. 柴田謙治4-3「アメリカのコミュニティ・オーガニゼーションの形成と展開」前掲『地域福祉辞典』
8. 西内 前掲書 P6-11
9. 安部 前掲書 P36-37
10. 平岡公一 4-5「イギリスのコミュニティケアの形成と展開」前掲書『地域福祉辞典』
11. 所めぐみ 4-6「イギリスの民間地域福祉機関とコミュニティワークの形成と展開」前掲書『地域福祉辞典』
12. 同上
13. 安部 前掲書 p38~43 参考にまとめた。
14. 濱野 前掲論文
15. 宮城孝 9「地域福祉にかかわる民間組織・団体」前掲書『地域福祉辞典』
16. 永岡正巳4-7「慈善事業の組織化」前掲書『地域福祉辞典』
17. 山口稔 (2000) 第1章P6-7『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版
18. 山口稔 同上 第8章P255-267を引用、参考にまとめています。
19. 安部 前掲書 P30
20. 古川孝順 日本福祉大学大学院特別講義「パラダイム転換期における社会福祉学の役割と課題」2009年11月16日
21. 穴戸明美 (2008)「福祉サービス化における社会起業台頭の意味」『名古屋学院大学論集 (社会科学篇)』名古屋学院大学総合研究所 Vol. 44 No. 4
22. 牧里毎治 (2008)「巻頭言」『ソーシャルワーク研究』Vol. 34 No. 3

〈参考文献〉

1. 山口稔（2000）『社会福祉協議会理論の形成と発展』八千代出版
2. 阿部志郎（1989）『地域福祉の思想と実践』海声社
3. 西内潔（1971）『日本セツルメント研究序説』童心社
4. 福島正夫他編（1984）『回想の東京帝大セツルメント』
5. 牧賢一（1966）『コミュニティ・オーガニゼーション概論—社会福祉協議会の理論と実際』全国社会福祉協議会
6. 柴田謙治（2007）『貧困と地域福祉活動—セツルメントと社会福祉協議会の記録』みらい
7. 濱野一郎（2007）「セツルメントと現代—伝統と適応」『聖学院大学総合研究所紀要』No. 37 聖学院大学総合研究所
8. 大橋謙策代表編（2006）『地域福祉辞典』中央法規